

La dialectique du général et du particulier dans la statistique canadienne

Jean-Pierre Beaud et Jean-Guy Prévost

Volume 30, numéro 2, 2007

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/800547ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/800547ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

CSTHA/AHSTC

ISSN

0829-2507 (imprimé)

1918-7750 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Beaud, J.-P. & Prévost, J.-G. (2007). La dialectique du général et du particulier dans la statistique canadienne. *Scientia Canadensis*, 30(2), 55–67.
<https://doi.org/10.7202/800547ar>

Résumé de l'article

Depuis le début du 21^e siècle, la statistique canadienne a connu d'importantes transformations. En faisant appel au triptyque « structures / pratiques / normes » et en insistant sur les dimensions (locale, nationale ou supranationale) privilégiées, il est possible de distinguer quatre périodes. Jusqu'en 1840, approximativement, les colonies britanniques de l'Amérique du Nord vivent dans un régime qu'on peut qualifier de pré-statistique, sans autorité statistique définie, ni activité statistique régulière, ni, bien sûr, quelque chose qui pourrait s'apparenter à un système statistique. De 1840 à 1920, environ, on assiste à une lente et difficile structuration du « national » qui se dégage à la fois du local et du supranational. Cette structuration prend au moins trois formes : géographique, politique, et, enfin, statistique puisqu'on cherchera, à travers divers arrangements statistiques, à rationaliser à l'échelle du pays tout entier le travail de collecte et d'analyse des données chiffrées. De 1920 jusque dans les années 1980, le système statistique canadien, fortement centralisé, connaîtra une évolution vers une meilleure prise en compte du local comme du régional et du provincial. La dernière période est marquée par une influence plus nette du supranational sur le national, du fait, entre autres, des liens de plus en plus étroits du Canada avec le Mexique et les États-Unis. Elle est aussi caractérisée par le développement d'un véritable marketing statistique centré autour des thématiques du client et de la qualité des produits statistiques. Un tableau synthétique final reprend les informations les plus marquantes.

La dialectique du général et du particulier dans la statistique canadienne

Jean-Pierre Beaud et Jean-Guy Prévost

Université du Québec à Montréal

Résumé : Depuis le début du 21^e siècle, la statistique canadienne a connu d'importantes transformations. En faisant appel au triptyque « structures / pratiques / normes » et en insistant sur les dimensions (locale, nationale ou supranationale) privilégiées, il est possible de distinguer quatre périodes. Jusqu'en 1840, approximativement, les colonies britanniques de l'Amérique du Nord vivent dans un régime qu'on peut qualifier de pré-statistique, sans autorité statistique définie, ni activité statistique régulière, ni, bien sûr, quelque chose qui pourrait s'apparenter à un système statistique. De 1840 à 1920, environ, on assiste à une lente et difficile structuration du « national » qui se dégage à la fois du local et du supranational. Cette structuration prend au moins trois formes : géographique, politique, et, enfin, statistique puisqu'on cherchera, à travers divers arrangements statistiques, à rationaliser à l'échelle du pays tout entier le travail de collecte et d'analyse des données chiffrées. De 1920 jusque dans les années 1980, le système statistique canadien, fortement centralisé, connaîtra une évolution vers une meilleure prise en compte du local comme du régional et du provincial. La dernière période est marquée par une influence plus nette du supranational sur le national, du fait, entre autres, des liens de plus en plus étroits du Canada avec le Mexique et les États-Unis. Elle est aussi caractérisée par le développement d'un véritable marketing statistique centré autour des thématiques du client et de la qualité des produits statistiques. Un tableau synthétique final reprend les informations les plus marquantes.

Abstract: Since 1800, Canadian statistics underwent important transformations. By appealing to the triptych "structures/practices/standards" and by focusing on the subnational, national or supranational dimensions, it is possible to distinguish four periods. From the beginning of the 19th century to 1840, the British colonies of North America have evolved in an environment that we may describe as "proto-statistical." There was no clearly designated statistical authority at that time, nor was there any regular and organized statistical activity and, thus, nothing which we may consider as a statistical *system*. From 1840 to the immediate aftermath of World War I, the course of Canadian statistics was

defined by a progressive, but slow-paced and rather difficult emergence of a « national », as opposed to the supranational and local, perspectives. This process combined at least three distinct dimensions. There was, besides the topographical and political, a properly statistical rationalization. From the 1920s, and even more so, from 1945 up to the 1980s, the development of Canadian statistical system may be characterized as following two major trends. The first, and most consistent, one is consolidation at the national level. At the same time, the local, regional and provincial perspectives were also, in various manners, taken into account. During the most recent period—whose beginning we can roughly date from the 1980s—concerns related to statistical harmonization and coherence have partly moved from the national to the international—or supranational—scale. With regard to the discourse held by statistical elites, one cannot but notice a significant shift. The statistical office is now generally presented as an agency that dispenses services, that offers products on a market where customers are sensitive to quality and prices. This analysis, which is of an historical and ideal-typical character, is organized around a large synthetic table.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui régit à compter de 1867 les relations entre les diverses entités qui forment le Canada, attribue le recensement et les statistiques au pouvoir fédéral. Les choses paraissent alors claires. Les résultats du recensement serviront, entre autres, à mesurer les progrès des anciennes colonies britanniques et à attribuer aux diverses provinces le nombre de députés correspondant à la part qu'elles occupent dans la fédération. Mais les statistiques étant souvent le résultat des pratiques des différents ministères (qu'ils soient fédéraux ou provinciaux) ou, plus généralement, des diverses bureaucraties, la question des responsabilités en matière de production ou de présentation des données statistiques se posera régulièrement. Dès lors, le problème de la coordination du travail statistique prendra dans le cas canadien un double aspect : non seulement la coordination devra se concevoir sur un plan horizontal (coordination des activités statistiques des organes fédéraux), mais aussi sur un plan vertical (coordination des activités statistiques des organes fédéraux *et* provinciaux). Le dilemme classique qui structure le débat sur la rationalisation du travail statistique (faut-il donner la priorité à une lecture synthétique orchestrée depuis le sommet ou à une lecture plus analytique ancrée à la base?) se complexifiera au fur et à mesure que les ministères fédéraux et provinciaux se développeront et qu'apparaîtront de nouveaux acteurs régionaux et locaux. La création en 1913 du Bureau des statistiques de Québec et la mise sur pied en 1918 du Bureau fédéral de la statistique ne sont que deux épisodes parmi les plus marquants de la dialectique du général et du particulier au Canada. Nous verrons, dans les paragraphes qui suivent, comment, dans les deux derniers siècles, cette dialectique a opéré. Notre propos, qui sera de nature

à la fois historique et idéal-typique, sera organisé autour d'un vaste tableau-synthèse qui mettra en parallèle la morphologie du système statistique, le discours de l'appareil statistique et cette dialectique du général et du particulier.

La période pré-statistique

Du début du 21^e siècle jusqu'en 1840, approximativement, les colonies britanniques de l'Amérique du Nord vivent dans un régime qu'on peut qualifier de pré-statistique : il n'y a alors ni autorité statistique définie, ni activité statistique régulière, ni, bien sûr, quelque chose qui pourrait s'apparenter à un système statistique. Il y a pourtant production de données chiffrées. En dehors des rares recensements (1825 et 1831) pour le Bas-Canada (Québec actuel) et de décomptes presque annuels à compter des années vingt dans le Haut-Canada (Ontario actuel), les données qui circulent ont essentiellement une base locale : l'expert Joseph Bouchette, Arpenteur-général du Bas-Canada, produit alors deux livres importants qui posent les entités générales que sont les colonies comme la mise bout à bout d'entités locales plus petites (la *Description topographique du Bas-Canada* de 1815 et *The British Dominions in North America* de 1831). Un pan entier du travail statistique est également produit au seul bénéfice de la métropole et prend la forme de *Blue Books* annuels. Pour résumer, on peut dire que la production statistique est alors dominée par un point de vue à la fois local et « supranational » et qu'elle est à la fois mi-privée et mi-publique. Le discours statistique qui commence à se structurer à travers les *Statistical Accounts*, les débats de la Chambre d'Assemblée, les brefs rapports de recensements, est de type protoscientifique et se caractérise par la progressive mise à distance de l'opinion et de l'expérience individuelle et par une tendance de plus en plus marquée à la formalisation (utilisation d'outils comme le pourcentage, la moyenne, le tableau, par exemple). Paradoxalement, la politisation des thématiques statistiques (comment dresser un état de la population ? ; comment répartir cette même population dans des divisions administratives ou politiques ? ...) est nette.

La nationalisation statistique

De 1840 à 1920, environ, on assiste à une lente et difficile structuration du « national » qui se dégage à la fois du local et du supranational. Cette structuration prend au moins trois formes. Elle est d'abord géographique ou topographique et est déjà largement réalisée au début de la période (grâce, surtout, aux travaux cartographiques de Bouchette, « le père de la statistique des possessions britanniques en Amérique » comme le présente

Amury Girod¹). Elle est, bien sûr, politique et l'on peut, de ce point de vue, analyser les différents arrangements constitutionnels comme autant de fondements possibles pour la définition du national (Bas-Canada et Haut-Canada, union entre les deux Canadas, « confédération » canadienne). Le dernier arrangement de la période (1867) posera assez clairement les bases nécessaires pour l'édification d'un système statistique canadien, du moins au plan formel. Les statistiques et le recensement relèveront dès lors du pouvoir fédéral. Elle est enfin statistique puisqu'on cherchera, il est vrai de façon plus laborieuse, à travers divers arrangements statistiques, à rationaliser au plan du pays tout entier le travail de collecte et d'analyse des données chiffrées. Le Bureau d'enregistrement et de statistique, créé en 1847, est certes un essai manqué de bureau quetelétien, mais le Bureau fédéral de la statistique de 1918 (et qui fait suite au Bureau du recensement et des statistiques fondé en 1905) que met sur pied Robert Hamilton Coats à compter de 1915, par contre, traduit un double et même triple mouvement réussi de centralisation (et pas seulement de coordination au sens quetelétien du terme) ou de « nationalisation » statistique : au plan horizontal par la restructuration au profit d'un seul bureau de la plupart des activités statistiques des ministères fédéraux, au plan vertical par la mise au point d'ententes diverses avec les provinces (la première concernera les statistiques de l'état civil) et par une réelle émancipation statistique vis-à-vis de la métropole.² De ce dernier point de vue, la conférence des statisticiens de l'Empire britannique, qui se tient à Londres en février 1920, sanctionne cette évolution vers la pleine indépendance statistique canadienne.³ Si le local, le régional, voire le provincial se situent en gros dans l'orbite du national, cela se fait, certes, à des degrés divers et non sans heurts ou résistance. En 1913, par exemple, est créé un Bureau des statistiques de Québec (qui deviendra, par la suite, Bureau de la statistique du Québec) dans le but d'éviter une ingérence du fédéral dans les champs de compétence de la province.⁴ Les raisons de cette création sont, donc, d'abord politiques, la Commission Foster, mise en place à Ottawa en 1912, envisageant une « coordination générale » statistique au bénéfice de l'État fédéral. Aussi, le gouvernement de la province de Québec fait-il venir un jeune statisticien français, Henri

1. Amury Girod, *Notes diverses sur le Bas-Canada* (Village Debartie : Imprimerie de J. P. Boucher-Belleville, 1835), 13.

2. Voir, à ce sujet, notre article « La structuration de l'appareil statistique canadien, 1912-21 », *The Canadian Historical Review* 74, 3 (1993) : 395-413.

3. Voir, à ce sujet, notre article, « Statistics as the Science of Government : The Stillborn British Empire Statistical Bureau, 1918-20 », *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 33, 3 (2005) : 369-391. Au plan politique, la Conférence impériale de Londres de 1926 posera le principe de l'égalité des communautés (Grande-Bretagne et Dominions) à l'intérieur de l'Empire.

4. Bureau de la statistique du Québec, *Trois quarts de siècle en mémoire, 1913-1988* (Québec : Bureau de la statistique du Québec, 1988), 10.

Bunle, pour diriger le tout nouveau bureau québécois. Ailleurs, toutefois, le travail statistique provincial reste embryonnaire (comme l'indique l'histoire officielle de Statistique Canada,⁵ à la fin du 21^e siècle, « la statistique dans les provinces était en plein chaos »). On peut donc dire que, pendant cette période, la production statistique est dominée par le national, que le local ou le régional en dépend de plus en plus étroitement, que le provincial est, au mieux, en voie de structuration et que le supranational perd de son importance. Le discours statistique qui s'y développe est de plus en plus de type administratif et, au moins formellement, de moins en moins marqué par le politique.⁶ Les maîtres-mots en sont « harmonisation », « coordination », puis « centralisation ». Pour éviter les chevauchements, il faut bien un organe régulateur et des conférences entre celui-ci et les autres joueurs statistiques. À terme, et en s'appuyant sur une lecture un peu stricte de la constitution canadienne, on arrivera au système statistique peut-être le plus centralisé du monde occidental.

Centralisation et déconcentration

De 1920 jusque dans les années 1980, ce système statistique centralisé connaîtra une évolution vers une meilleure prise en compte du local comme du régional et du provincial. On peut d'abord souligner la création de bureaux provinciaux de statistiques et donc l'ébauche de systèmes statistiques à l'échelle des provinces. Le Bureau de la statistique du Québec est le plus ancien, et de loin, et le plus imposant. Les lois instituant les autres bureaux provinciaux de statistiques datent de 1958 pour l'Alberta, de 1971 pour la Nouvelle-Écosse et le Manitoba, de 1972 pour la Saskatchewan, de 1977 pour Terre-Neuve et la Colombie-Britannique et de 1984 pour le Nouveau-Brunswick. Ces structures sont de tailles très inégales, mais elles traduisent toutes la volonté des provinces de disposer de données statistiques adaptées à leurs politiques. Parallèlement, le Bureau fédéral de la statistique, qui prendra le nom de Statistique Canada en 1971, créera des bureaux régionaux d'abord pour mener à bien, dès 1945, l'enquête trimestrielle sur la population active (qui se fera en utilisant l'échantillonnage probabiliste), puis pour s'occuper d'un ensemble de plus en plus vaste de sujets statistiques. Le besoin d'organiser les relations entre le bureau national, les bureaux régionaux qui en dépendent, d'une part, les bureaux provinciaux et les sections statistiques des ministères provinciaux, d'autre part, la nécessité de tenir compte des demandes de données provenant aussi bien du fédéral,

5. Statistique Canada, *75 ans à compter. L'histoire de Statistique Canada* (Ottawa : Statistique Canada, 1993), 10.

6. Bien sûr, le discours administratif, tout comme le discours technique, est lui aussi teinté de politique. Mais c'est plus de l'ordre de l'implicite que de celui de l'explicite.

que des provinces et des municipalités, et qui allaient en augmentant (du fait, entre autres, du vote de nouvelles lois), conduiront à l'établissement de diverses structures plus ou moins permanentes de concertation comme le Conseil de la statistique de l'état civil du Canada ou, surtout, le Conseil consultatif fédéral-provincial de la politique statistique (créé en 1974) et devenu, par la suite, Conseil consultatif fédéral-provincial-territorial de la politique statistique, pour tenir compte du rôle statistique des territoires. Pour résumer, on peut dire que durant cette période, le local et le régional se recomposent statistiquement par un mouvement de désagrégation du national ou plus exactement par la possibilité de plus en plus concrète d'accéder aux données les plus fines, celles touchant les plus petits secteurs d'enquête ou de recensement. Comme le montre bien Gordon J. Brackstone,⁷ le moyen le plus simple d'accéder à ce local ou ce régional, c'est de le recomposer en partant des données recueillies auprès de la plus petite section de recensement, l'îlot. La dominance du national est toutefois nette comme en témoigne, entre autres, la mise sur pied, à partir de 1945, d'un système de comptes nationaux. Le discours dominant est, certes, encore de type administratif (centraliser, déconcentrer, réformer sont des actions toujours à reprendre) mais il prend aussi de plus en plus une dimension techniciste (Statistique Canada se spécialisant, en quelque sorte, dans l'expertise et l'innovation méthodologiques) et, à la fin de la période, une dimension nettement commerciale.

National et supranational

La dernière période (des années quatre-vingt à nos jours) est marquée par une influence plus nette du supranational sur le national. L'accord de libre-échange signé en 1994 entre le Canada, les États-Unis et le Mexique (et qui faisait suite à un premier accord de libre-échange, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, entre les États-Unis et le Canada) se traduit concrètement, au plan statistique, par la mise au point d'une première classification commune aux trois pays. Le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN 1997) est mis en place dès 2001 au Canada où il remplace l'ancienne Classification type des industries datant de 1980 (CTI). Il « vise à offrir des définitions communes de la structure industrielle des trois pays ainsi qu'un cadre statistique commun pour faciliter l'analyse des trois économies », et il « permet d'assurer que les bureaux de la statistique des trois pays sont en mesure de produire de l'information sur les intrants et les extrants, le rendement industriel, la productivité, le coût unitaire de la main-d'œuvre, l'emploi et d'autres statistiques reflétant les changements structurels qui surviennent dans les

7. Gordon J. Brackstone, « Stratégies et approches relatives aux statistiques régionales », *Techniques d'enquête* 28, 2 (2002) : 126.

trois économies ».⁸ Dans le cas du Canada, il s'agit d'un renversement de perspective dans la mesure où la CTI de 1980 était organisée en fonction des biens produits ou de leur utilisation finale alors que le SCIAN est structuré en fonction des procédés de production et que, de plus, il permet aussi au Canada de respecter la troisième révision de la Classification internationale type, par industrie, de toutes les branches d'activité économique (CITI-Rév. 3) des Nations Unies. C'est un progrès, précise le statisticien canadien Jacob Ryten, dans la mesure où le Canada, tout comme les États-Unis, d'ailleurs, n'avait pas fait « bonne figure [jusque là] pour ce qui est du respect des normes statistiques internationales ».⁹ Certes, la dimension internationale n'avait pas été complètement absente durant la période précédente puisque la coopération statistique avec les États-Unis avait conduit à un certain rapprochement au plan de la classification des marchandises et des biens commerciaux, par exemple (avec la création d'un « système harmonisé » puis celle d'un « système harmonisé plus »), et que certains statisticiens canadiens avaient joué un rôle significatif dans l'élaboration des nomenclatures internationales. Mais l'internationalisme statistique avait subi les contre-coups de la politique internationale (Seconde Guerre mondiale, guerre froide, etc.) et le bilan, de ce point de vue, est, disons, mitigé. Si le supranational prend donc une certaine ampleur (les USA jouant le rôle que l'Angleterre avait joué au 19^e siècle), le local et le provincial se restructurent. Ainsi, le Bureau de la statistique du Québec se transforme en 1999 en Institut de la statistique du Québec par la fusion du BSQ et de trois autres entités statistiques du gouvernement du Québec. A contrario, l'Ontario offre l'exemple d'un processus inverse, puisque le Bureau central ontarien (*the Ontario Bureau of Statistics and Research*) disparaît presque sans bruit au début des années 1990.¹⁰

8. <http://www.statcan.ca/francais/concepts/SNA/naics_f.htm>, page consultée pour la dernière fois le 14 septembre 2007.

9. « L'ALÉNA nous force à faire quelque chose de portée internationale. Notre expérience et notre grand acquis avec le SCIAN font que nous avons réussi à faire le premier grand pas vers la réalisation de certains objectifs pour les trois pays. Nous nous sommes mis d'accord sur la façon d'atteindre ces objectifs et sur la façon de les atteindre au moment voulu et de nous en tenir aux bonnes échéances. Ce faisant, nous avons, selon moi, atteint un niveau de coopération et de compréhension qui nous aidera énormément à relever les défis qui nous attendent. », Jacob Ryten, « Le commerce, la mondialisation et les normes statistiques », <http://www.statcan.ca/francais/freepub/61-532-XIF/08-ryten_f.html>, page consultée pour la dernière fois le 14 septembre 2007.

10. Il semble, c'est du moins l'explication qui nous a été fournie, qu'il n'y ait pas eu de décision explicite à l'effet d'abolir ce bureau, mais plutôt que la disparition soit le résultat d'une série de décisions à l'effet d'offrir le même type de services qu'auparavant à un moindre coût. La baisse du prix de l'équipement informatique aurait joué un rôle non négligeable dans cette disparition. En gros, le point de vue décentralisateur l'aurait emporté sur le point de vue centralisateur. Il faut noter que l'argument économique (produire au moindre coût), qui, auparavant (au début du 20^e siècle, par exemple), n'était

Supranational et local

À l'heure de la mondialisation, qui apparaît comme une thématique obligée dans les discours des élites statistiques de la fin du 20^e siècle, le « national » fait l'objet de questionnements (que reste-t-il de souveraineté nationale alors que des flux financiers parcourent la planète?). Le principe même de centralisation statistique, qui avait tenu le rôle idéologique suprême au Canada durant plus de trois-quarts de siècle, doit ainsi être revisité. S'il y a de plus en plus de producteurs privés de données statistiques et de normes, centraliser ne s'applique bientôt plus qu'au secteur public. Ce faisant, le bureau statistique national ne contrôle plus qu'une fraction (inconnue) de l'ensemble des intrants et extrants statistiques. C'est peut-être pour cela que le Bureau de la statistique du Québec parle, à propos du système statistique québécois, d'ensemble décentralisé malgré la centralisation (modérée, certes) qui s'est opérée en 1999. Au plan du discours des institutions statistiques, on constate un infléchissement net vers une thématique de type économique : le bureau statistique est une entreprise qui dispense des services, qui propose des produits sur un marché caractérisé par des clientèles sensibles à la qualité et au prix. Statistique Canada a ainsi créé deux services destinés uniquement à la clientèle privée.¹¹ Il faut donc de plus en plus cibler des publics, connaître les besoins des clients, abandonner des enquêtes qui ne répondent pas à des demandes d'informations, etc. Certes, la thématique techniciste ne disparaît pas pour autant, ni même celle plus ancienne de type administratif ou encore celle de type scientifique. Elles ont plutôt tendance à se superposer, la dernière donnant une coloration particulière aux plus anciennes. Ainsi, plutôt que de parler simplement de coordination entre les différents producteurs de données, on évoquera un partenariat¹² qui apparaît, en fait, comme la forme moderne des ententes

pas déterminant dans la rhétorique décentralisatrice (il était plutôt associé à la rhétorique centralisatrice), joue aujourd'hui un rôle central dans cette même rhétorique.

11. « Statistique Canada a créé deux divisions, capables l'une et l'autre de prendre rapidement de l'expansion et dont le budget provient entièrement d'enquêtes financées par les clients. Les employés de ces divisions travaillent en collaboration avec les principaux ministères clients et ont appris à 'commercialiser' non seulement leur capacité opérationnelle, mais aussi leurs idées. Ces divisions développent inévitablement une culture axée sur le client dont les avantages sont d'une très grande portée », Ivan P. Fellegi, « Les services statistiques - La préparation de l'avenir », *Techniques d'enquête*, 25, 2 (1999) : 138. À ce sujet, il parlera d'entités qui doivent gagner leur « butin », Ibid., 138.

12. « C'est ce qui justifie que les autorités gouvernementales ont encouragé les ententes de partenariat entre producteurs de la statistique officielle au Québec. Ainsi, aux fins de la BDSO [Banque de données des statistiques officielles sur le Québec], plus de 20 ministères et organismes producteurs de données ont décidé de coordonner leurs efforts pour s'assurer qu'il n'y a pas de chevauchement, que l'information produite est compatible, et qu'elle est conforme aux normes officielles véhiculées par les organismes

d'hier. Plutôt que de parler simplement d'excellence scientifique, on insistera sur le défi de la qualité, voire de la qualité totale. Etc.

Pour bien saisir cet enchevêtrement de valeurs issues de contextes différents, écoutons ce que dit le Bureau de la statistique du Québec dans sa *Déclaration de services aux citoyens* : « L'Institut a jugé utile de définir ses valeurs de gestion et de les rendre publiques dans le cadre de sa déclaration de services aux citoyens. Ainsi, la clientèle de l'Institut est au centre de son développement, qui se fait dans le respect des valeurs de gestion suivantes : • L'objectivité, la neutralité politique, l'impartialité, l'intégrité et le respect de la confidentialité des renseignements détenus constituent des valeurs fondamentales. • La qualité de ses produits et services est une préoccupation constante de l'Institut. • L'Institut donne la plus haute priorité à la satisfaction de sa clientèle et au respect des répondants à ses enquêtes et de ses autres fournisseurs de données. »¹³ Pour Statistique Canada, également, l'idée de qualité, que l'on souhaite *totale*, s'impose. Elle court à travers les textes récents du bureau. Dennis Trewin, de l'*Australian Bureau of Statistics*, s'appuyant sur l'argument « solide » du statisticien en chef canadien à l'effet qu'il n'y a pas de confiance des utilisateurs de statistiques sans qualité, plaide pour une « culture de la qualité » et même de la « grande qualité » et n'utilise pas moins de 85 fois le mot « qualité » dans sa présentation de dix pages.¹⁴ Pour bien saisir, au-delà de l'enchevêtrement des valeurs, déjà évoqué, l'inflexion que connaît malgré tout le discours des institutions statistiques, on peut comparer le discours que tenait Ivan P. Fellegi au moment de sa nomination à la tête de Statistique Canada avec un discours plus récent. En septembre 1985, il déclarait ceci : « Je continuerai de mettre l'accent sur les aspects essentiels du programme du Bureau, notamment : la pertinence de notre programme et de notre mandat qui est d'offrir des services ; la confidentialité, la neutralité et l'excellence scientifique qui, je crois, sont absolument essentielles, puisqu'elles constituent la valeur intrinsèque des informations que nous transmettons aux utilisateurs ; le fardeau des répondants ; et la coordination et l'intégration. »¹⁵ En 1999, il parlait d'une « stratégie de marketing à l'échelle du Bureau, y compris des cibles explicites en matière de recettes ». ¹⁶ Mais s'impose aussi, de plus

internationaux », Camille Courchesne, « Le système statistique québécois », *L'Écostat* (décembre 2004) : 2.

13. Institut de la statistique du Québec, *Déclaration de services aux citoyens* (Québec : L'Institut, 2003), 2.

14. Dennis Trewin, « L'importance d'une culture de la qualité », *Techniques d'enquête* 28, 2 (2002) : 135-145.

15. Statistique Canada, *75 ans à compter. L'histoire de Statistique Canada*, 96.

16. Ibid., 138. On trouvera chez le statisticien australien Dennis Trewin une formule qui résume bien cette conception relativement nouvelle du bureau statistique comme producteur sur le marché de l'information : « L'ABS [Australian Bureau of Statistics] se positionne en 'haut de gamme' de l'exactitude sur le marché de l'information afin de

en plus, l'idée qu'il doit y avoir un lien entre les données que le bureau collecte et la réalisation d'actions, qu'une institution statistique s'évalue sur la base de ses performances. Pour Ivan P. Fellegi, les transformations que connaissent les sociétés occidentales à compter des années quatre-vingt conduisent le public à exiger des comptes : les politiques ont-elles bien les effets escomptés? Cette demande d'efficacité aurait un impact sur le travail des organismes statistiques, obligés de fournir des informations permettant d'identifier, de mesurer ces effets. Bien sûr, ce faisant, le danger qui guette le Bureau, c'est, sans le vouloir, de « faire de la politique ». D'où le soin que prend Statistique Canada à réaffirmer sa neutralité, son apolitisme. Globalement, donc, on pourrait dire que le discours actuel est de type à la fois scientifique (l'excellence scientifique figure toujours parmi les valeurs de l'institution), réformiste (il faut trouver les structures les plus adéquates compte tenu du marché statistique actuel, et la centralisation apparaît comme toujours à refaire), techniciste (le Bureau continue à exceller au plan des *techniques d'enquête*, par exemple, pour reprendre le titre de la revue phare de l'institution), économiciste (le marketing est de mise partout au Bureau), neutraliste et décisionniste (c'est-à-dire orienté autour de l'idée de décision, de performance). Bien sûr, ces différentes caractéristiques ne cohabitent pas nécessairement bien et n'ont pas toutes la même importance. Ainsi, pour Fellegi, la voie est étroite entre, d'une part, le piège de la politique et, d'autre part, celui de la non-pertinence sociale et politique (faire des statistiques sans tenir compte des utilisateurs). Pour résumer, tout se passe donc comme si la pratique discursive de l'institution fonctionnait par accumulation plutôt que par substitution, la strate supérieure, aujourd'hui celle inspirée par l'économie de marché, imprégnant les strates plus anciennes et modifiant parfois en profondeur leur structure argumentative.

Mais l'accent mis sur le service aux clients, le marketing statistique, a surtout pour effet de réorienter le travail des organismes statistiques vers le terrain privilégié par ces clients, le local, l'international, tout autant, si ce n'est plus, que le national. Ainsi donc, il y a une interaction entre d'une part les ressources (financières mais aussi techniques et intellectuelles) de l'organisation statistique, qui délimitent le champ des possibles, d'autre part la pratique discursive de celle-ci, qui structure ce champ des possibles.

Un bilan-synthèse

Aujourd'hui, le tableau que l'on pourrait tracer des rapports entre les différents degrés d'appréhension statistique est le suivant : le national reste dominant mais son statut est fragilisé du fait de la mondialisation; le

local ou le régional s'impose du fait, entre autres, de demandes de plus en plus insistantes provenant des acteurs économiques; le provincial apparaît plus problématique. Si le Québec possède aujourd'hui une longue tradition dans le domaine statistique, les autres provinces se contentent de bureaux plus modestes. La plupart de ces autres bureaux dépendent du ministère des finances de la province et font essentiellement un travail de présentation et de diffusion de données provinciales et nationales (les bureaux provinciaux sont les correspondants, les relais dans la province de Statistique Canada). C'est le cas en Alberta où les statistiques sont du ressort d'un bureau qui dépend d'un autre bureau (*The Economics and Public Finance unit*) du Ministère des finances de l'Alberta. C'est le cas également en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, en Saskatchewan, à Terre-Neuve. Au Manitoba, comme en Ontario et à l'Île du Prince-Édouard, il n'y a pas de bureau central. Le système statistique provincial y est fortement décentralisé, les statistiques étant du ressort des différents ministères, même s'il est vrai, comme c'est le cas en Ontario, que le bureau statistique du Ministère des finances joue malgré tout un rôle important. A contrario, en Colombie-Britannique, mais aussi sur une échelle, certes, beaucoup plus réduite (du fait de la faible population des provinces et territoires considérés) dans les Territoires du Nord-Ouest, comme au Yukon et au Nunavut, le bureau statistique joue vraiment le rôle de *the central statistical agency*, fournissant des services nombreux et diversifiés (comme la possibilité d'obtenir des données régionales et locales). Quant au supranational ou à l'international, il prend une importance nouvelle du fait de la création de blocs régionaux. Après le SCIAN, mis au point dans les dernières années et dont une nouvelle version a été élaborée en 2007, est sur le point d'apparaître un Système de classification des produits de l'Amérique du Nord (SPAN) qui deviendra la classification normalisée des biens et services (une version provisoire a été élaborée en 2007).

Conclusion

D'une certaine façon, on peut dire qu'après deux siècles, la statistique canadienne retrouve certains des traits de ses débuts. D'abord, parce que le supranational et le local (ou le régional) reprennent une importance que la centralisation, qui avait marqué la période commençant avec la confédération, avait estompée. Au début du 21^e siècle, la population et les ressources étaient d'abord ancrées dans un lieu (un comté, une seigneurie; un canton, voire un village, une paroisse). Aujourd'hui, l'entrepreneur, par exemple, par les demandes répétées qu'il adresse au bureau statistique, redonne une consistance statistique à ce lieu. On peut dire aussi que cette statistique redécouvre l'importance du territoire ou, plus exactement, *des* territoires tant il est possible aujourd'hui de créer des entités géographiques *ad hoc* assorties de données statistiques. Le

supranational, lui aussi, joue de nouveau un rôle significatif. Il ne s'agit plus de fournir des données à la métropole d'hier (la Grande-Bretagne) en fonction des besoins de celle-ci. Il s'agit maintenant de tenir compte de l'appartenance du Canada à un vaste marché, certes dominé par les États-Unis.¹⁷ Ce faisant, il semble, d'ailleurs, plus facile de tenir compte des exigences internationales (en l'occurrence, des classifications internationales).

Mais il est clair aussi que dans la dialectique du général et du particulier, le pôle du particulier, que l'on peut associer au local, au régional ou, au plan morphologique, à des systèmes plus décentralisés que centralisés, joue un rôle de plus en plus significatif. Sans doute peut-on penser qu'il s'agit là d'une traduction statistique (avec tout le jeu que cela suppose) d'un mouvement plus général qui concerne depuis deux ou trois décennies nos sociétés occidentales.

17. Dès la fin de la Première Guerre mondiale, un statisticien comme Coats (statisticien en chef du Bureau fédéral de la statistique) perçoit bien la réorientation des échanges entre le Canada et l'étranger. Ce n'est plus la Grande-Bretagne qui importe de ce point de vue, mais les États-Unis. La coopération statistique avec les États-Unis est, de ce point de vue, cruciale.

Tableau-synthèse. La dialectique du général et du particulier dans la statistique canadienne

| Période | Production statistique | Type de système et de bureau | Événements statistiques | Discours dominant |
|---------------------------------------|---|---|--|--|
| 1800 à 1840 | Le « national » comme sommation du local à des fins supranationales (colonie) Dominance du local | Pas de bureau Peu de recensements Pas d'autorité statistique Statistique mi-privée, mi-publique | Recensements 1825 et 1831 (Bas-Canada) Comptages (Haut-Canada) | Protoscientifique comme mise à distance de l'opinion individuelle Forte politisation |
| 1840 à 1920 | Le « national » se structure en se dégageant du local et du supranational Vers la dominance du « national » | Structuration du système statistique canadien Constitution d'une autorité statistique Tendance à la centralisation | Recensements réguliers Création de structures statistiques 1913 : BSQ 1918 : BFS 1920 : conférence des statisticiens de l'Empire | De type administratif (harmoniser, coordonner, centraliser) |
| 1920 aux années quatre-vingt | Le local ou le régional reprend peu à peu vie sur le plan statistique Dominance du national | Système statistique canadien centralisé Apparition de bureaux statistiques provinciaux Création de bureaux régionaux (de Statistique Canada) Systèmes statistiques provinciaux décentralisés | 1945 : premières estimations des comptes nationaux 1945 : introduction de l'échantillonnage probabiliste 1971 : Statistique Canada | De type techniciste Neutralité Apolitisme |
| Des années quatre-vingt à aujourd'hui | Développement du supranational (SCIAN) | Multiplication des producteurs privés | Disparition du bureau ontarien 1999 : création de l'Institut de la statistique du Québec | Discours économiciste (marché, marketing, client, produit) Importance de la notion de qualité |